



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobce: **L. K.**, zastoupený Mgr. Barborou Kubinovou, advokátkou se sídlem Milešovská 1312/6, Praha 3, proti žalovanému: **Ústavní soud**, se sídlem Joštova 625/8, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 15. 6. 2020, č. j. 29 A 141/2016 - 50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Krajský soud v Brně usnesením ze dne 15. 6. 2020, č. j. 29 A 141/2016 - 50, zastavil řízení o žalobě, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 8. 8. 2016, sp. zn. Spr. ÚS 104/16, jímž předseda Ústavního soudu pro opožděnost zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí generálního sekretáře Ústavního soudu ze dne 24. 6. 2016, sp. zn. SPR. ÚS 104/16, o (částečném) odmítnutí žádosti podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Současně krajský soud rozhodl o vrácení části zaplaceného soudního poplatku (výrok II.) a žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení (výrok III.). Krajský soud zastavil řízení o žalobě podle § 62 odst. 4 s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že ze všech okolností případu je zřejmé, že ve vztahu k uplatněnému žalobnímu návrhu došlo k uspokojení žalobce. Krajský soud vyšel ze skutečnosti, že předseda Ústavního soudu vydal rozhodnutí ze dne 8. 11. 2016, č. j. SPR. ÚS 104/16-29, č. j. SPR. ÚS 770/16-9 (dále jen „přezkumné rozhodnutí“), jímž změnil svoje předchozí rozhodnutí ze dne 8. 8. 2016

tak, že prve žalobcem podané odvolání jako včasné věcně projednal a původní rozhodnutí generálního sekretáře o částečném odmítnutí žádosti o informace změnil tak, že upřesnil jeho výrokovou část.

II.

[2] Proti výroku I. a III. tohoto usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[3] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že by ze všech okolností bylo zřejmé, že došlo k jeho uspokojení. Podle názoru stěžovatele nelze dovodit, že byl postupem žalovaného správního orgánu uspokojen, pokud proti přezkumnému rozhodnutí, kterým měl být uspokojen, podal odvolání, a rozhodnutí o zamítnutí odvolání napadl správní žalobou, přičemž v souběžném řízení namítal nicotnost těchto rozhodnutí. To nelze učinit tím spíše, pokud napadené usnesení zasahuje do práva na přístup k soudu a do autonomie vůle jednotlivce. Pokud tedy soud posuzuje, zda došlo k uspokojení navrhovatele, nesmí zde být žádná pochybnost, zda k uspokojení navrhovatele došlo, což v daném případě není splněno.

[4] Stěžovatel dále namítal, že k jeho uspokojení nemohlo dojít přezkumným rozhodnutím ani objektivně, protože je toto rozhodnutí nicotné, neboť bylo vydáno podle § 97 odst. 3 a § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tedy v přezkumném řízení podle hlavy IX. části druhé správního řádu. Rozhodnutí vydané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), přitom nelze v tomto typu řízení přezkoumávat, a to s ohledem na taxativní výčet situací, ve kterých lze postupovat při vyřizování žádosti o poskytnutí informací podle správního řádu (srov. § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím), kam přezkoumávání rozhodnutí podle hlavy IX. části druhé správního řádu nepatří. Nebyla tak založena pravomoc nadřízeného orgánu vést přezkumné řízení a v tomto řízení tudíž i jakkoli rozhodovat. Pokud tak nadřízený orgán přesto učinil, je přezkumné rozhodnutí nicotné, neboť k jeho vydání nebyl nadřízený orgán věcně příslušný. Přezkumné rozhodnutí proto nemůže mít zamýšlené účinky, zejména nemohlo v jeho důsledku dojít ke změně rozhodnutí generálního sekretáře ze dne 24. 6. 2016.

[5] Stěžovatel rovněž namítal, že ke změně rozhodnutí generálního sekretáře ze dne 24. 6. 2016 nemohlo dojít i z důvodu, že samo toto rozhodnutí je nicotné a nicotné rozhodnutí lze pouze zrušit, nikoli změnit. Nicotnost tohoto rozhodnutí způsobuje skutečnosti, že výrok v něm obsažený „*Žádost se zčásti odmítá*“ je neurčitý, neboť z něj nevyplývá, jaká část žádosti o informace se odmítá a jaké části bude vyhověno. Na nicotné rozhodnutí je pak zapotřebí hledět jako na neexistující, nevyvolávající jakékoli právní účinky. V důsledku nicotnosti rozhodnutí generálního sekretáře je nicotné i rozhodnutí o odvolání a přezkumné rozhodnutí.

[6] Závěrem stěžovatel vyjádřil nesouhlas s výrokem III. napadeného usnesení co do nepřiznání náhrady nákladů řízení za podání ze dne 11. 1. 2017. Podle jeho názoru

pokračování

z napadeného usnesení nevyplývá, proč krajský soud nepovažoval toto podání za „samostatný úkon právní služby“. Úvaha, že se jednalo o pouhou reakci na návrh žalovaného ohledně možnosti nepřiznání náhrady nákladů řízení, přitom neobstojí. Podle stěžovatele nebyl dán důvod k nepřiznání náhrady nákladů řízení za předmětný úkon, jelikož úkon nemohl být učiněn jako součástí jiného podání, ani nebyl neúčelný, když reagoval na novou argumentaci žalovaného.

[7] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil výrok I. a III. napadeného usnesení a věc vrátil krajskému soudu v tomto rozsahu k dalšímu řízení.

III.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu, zejména co se týče hodnocení všech okolností rozhodných pro posouzení, zda došlo k uspokojení stěžovatele. Zpochybňuje-li stěžovatel správnost tohoto hodnocení jen proto, že přezkumné rozhodnutí žalovaného napadl rozkladem, a tedy je podle jeho názoru zjevné, že uspokojen nebyl, pak žalovaný zdůraznil, že stěžovatel měl možnost proti přezkumnému rozhodnutí brojit prostřednictvím svého vyjádření soudu, ke kterému byl vyzván a současně poučen o následcích, pokud tak neučiní. Rovněž byl poučen o skutečnosti, že zmeškání lhůty stanovené pro jeho vyjádření nelze prominout. Byl tedy zjevně obeznámen s riziky a následky, které jsou s jeho případnou procesní pasivitou spojeny. Namítá-li tedy stěžovatel, že napadeným usnesením došlo k zásahu do jeho práva na přístup k soudu a k zásahu do autonomie vůle jednotlivce, měl by si uvědomit, že tuto situaci zapříčinil svojí vlastní nečinností. Žalovaný dále vyjádřil nesouhlas s tvrzením stěžovatele o nemožnosti vést přezkumné řízení a vydat v něm přezkumné rozhodnutí. K přezkumnému řízení totiž nedošlo při postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, ale až v průběhu řízení vedeného před správním soudem podle soudního řádu správního. Ten v § 62 a následujících ve spojení s § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu umožňuje žalovanému, aby návrhovatele změnou napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení uspokojil. Při tomto postupu je pak bezesporu nutné aplikovat ustanovení o přezkumném řízení podle hlavy IX. správního řádu. Žalovaný v této souvislosti odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 156/2013 - 28, a ze dne 24. 3. 2016, č. j. 3 As 66/2015 - 30, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2018, č. j. 29 A 219/2017 - 45, ze kterých je patrné, že tento postup není neobvyklý. Ostatně není zřejmé, proč by výhody, které nesporně může institut uspokojení žalobce oběma stranám přinést (ať už zrychlení a zjednodušení řízení či snížení nákladů řízení), měly být odepřeny právě stranám v řízeních vedených proti rozhodnutím vydaným podle zákona o svobodném přístupu k informacím. V dalším žalovaný odkázal na svá dosavadní vyjádření učiněná v průběhu řízení před krajským soudem. S ohledem na uvedené proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

IV.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Podle § 62 odst. 1 s. ř. s. platí, že „[d]okud soud nerozhodl, může odpůrce vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provést jiný úkon, jimiž navrhovatele uspokojí, nezasáhne-li tímto postupem práva nebo povinnosti třetích osob. Svůj záměr navrhovatele uspokojit sdělí správní orgán soudu a vyžádá si správní spisy, pokud je již soudu předložil.“ Podle odst. 4 téhož ustanovení „[s]oud řízení usnesením zastaví, sdělí-li navrhovatel, že je uspokojen. Soud řízení zastaví i tehdy, nevyjádří-li se takto navrhovatel ve stanovené lhůtě, jestliže ze všech okolností případu je zřejmé, že k jeho uspokojení došlo“.

[12] Institut uspokojení navrhovatele, který do správního soudnictví promítá zásady hospodárnosti, efektivity a subsidiarity soudní ochrany, je koncept blízký institutu smíru v civilním procesu. Slouží jako prostředek dosažení nápravy stavu vyvolaného vadným rozhodnutím správního orgánu, který v průběhu soudního řízení proti svému rozhodnutí provede jakousi sebereflexi a svou vlastní aktivitou odstraní předmět sporu. K tomu zákon stanoví následující podmínky: a) řízení před soudem bylo zahájeno a soud dosud ve věci nerozhodl, b) jsou splněny podmínky řízení před soudem a nejde o případy, kdy by byly dány další důvody pro odmítnutí návrhu nebo pro zastavení řízení, c) správní orgán sdělí soudu záměr navrhovatele uspokojit, d) správní orgán má k takovému postupu odpovídající pravomoc, e) postup správního orgánu nezasáhne práva a povinnosti třetích osob, f) dojde k uspokojení navrhovatele a g) soud shledá postup správního orgánu v souladu se zákonem (k podrobnému vymezení institutu uspokojení navrhovatele viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2010, č. j. 3 Ads 148/2008 – 70, publ. pod č. 2130/2010 Sb. NSS). Tyto podmínky musí být splněny kumulativně a dané ustanovení je tak třeba interpretovat jako celek. Nelze z něj vydělit pouze určité právní pravidlo, aniž by to vedlo k posunu či pozbytí smyslu celého ustanovení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ads 3/2013 - 41).

[13] Ze soudního spisu vyplývá, že žalovaný podáním ze dne 18. 10. 2016 krajskému soudu sdělil záměr uspokojit stěžovatele ve smyslu § 62 s. ř. s. Krajský soud usnesením ze dne 20. 10. 2016, č. l. 29 A 141/2016 - 27, stanovil žalovanému pro vydání nového rozhodnutí a jeho oznámení soudu i stěžovateli lhůtu dvou měsíců. Podáním ze dne 10. 11. 2016 žalovaný krajskému soudu oznámil, že předseda Ústavního soudu vydal rozhodnutí ze dne 8. 11. 2016, č. j. SPR. ÚS 104/16-29, č. j. SPR. ÚS 770/16-9, jímž změnil svoje předchozí rozhodnutí ze dne 8. 8. 2016 tak, že prve stěžovatelem podané odvolání jako včasné věcně projednal a původní rozhodnutí generálního sekretáře o částečném odmítnutí žádosti o informace změnil tak, že upřesnil jeho výrokovou část. Žalovaný krajskému soudu současně sdělil, že rozhodnutí ze dne 8. 11. 2016 oznámil též stěžovateli. V souladu s § 62 odst. 3 s. ř. s. krajský soud přípisem ze dne 11. 11. 2016, č. j. 29 A 141/2016 - 35, vyzval stěžovatele, aby ve lhůtě do dvou týdnů od doručení této výzvy sdělil, zda je postupem žalovaného uspokojen. Rovněž stěžovatele upozornil, že zmeškání této lhůty nelze prominout. Současně poznamenal, že sdělí-li, že uspokojen

pokračování

není, soud bude v řízení o žalobě pokračovat. Zároveň jej poučil o možnosti zastavit řízení v případě, pokud se ve stanovené lhůtě nevyjádří. Výzva byla stěžovateli doručena prostřednictvím datové schránky jeho advokátky dne 14. 11. 2016. Na tuto výzvu stěžovatel nereagoval. Ani ve stanovené lhůtě, ani po jejím uplynutí nesdělil, zda byl postupem žalovaného uspokojen. Až v podání ze dne 11. 1. 2017 nadepsaném jako „*Reakce na vyjádření žalovaného k přiznání náhrady nákladů řízení*“ uvedl, že uvedeným způsobem postupoval z důvodu procesní opatrnosti – nechtěl se připravit o opravný prostředek proti rozhodnutí, jímž měl být uspokojen.

[14] Jelikož se stěžovatel k postupu žalovaného nevyjádřil, krajský soud sám zvážil, zda ze všech okolností případu je zřejmé, že došlo k uspokojení stěžovatele. Krajský soud přitom vycházel z obsahu žaloby, a především z jejího petitu, v němž stěžovatel vymezil, čeho se v soudním řízení domáhá, a porovnal jej s obsahem rozhodnutí vydaného předsedou Ústavního soudu k uspokojení stěžovatele. Krajský soud konstatoval, že předmětnou žalobou stěžovatel brojil proti rozhodnutí o zamítnutí opožděně podaného odvolání. V žalobě odůvodnil, proč mělo být jeho odvolání posouzeno jako včasné. Předseda Ústavního soudu rozhodnutím ze dne 8. 11. 2016 argumentaci stěžovatele plně přisvědčil a v daném ohledu původní rozhodnutí o odvolání změnil, přičemž odvolání meritorně projednal. Současně vyhověl i jediné odvolací námitce týkající se nesrozumitelnosti výroku rozhodnutí generálního sekretáře Ústavního soudu ze dne 24. 6. 2016. Předseda Ústavního soudu tuto chybu uznal a změnil rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti tak, že nově je ve výroku 1. uvedeno, ve které části se žádost odmítá, a ve výroku 2. je uvedeno, ve které (zbývající) části se žádosti vyhovuje a informace se poskytují. Vzhledem k tomu měl krajský soud za to, že ze všech okolností případu je zřejmé, že ve vztahu k uplatněnému žalobnímu návrhu došlo k uspokojení stěžovatele. Tím nastal důvod k zastavení řízení podle § 62 odst. 4 s. ř. s. Vedle naplnění příslušných procesních kroků krajský soud shledal, že postupem předsedy žalovaného nebylo zasaženo do práv a povinností třetích osob, a dále, že nově vydané rozhodnutí ze dne 8. 11. 2016 netrpí vadami, které by způsobovaly jeho nicotnost, či vadami, k nimž soud přihlíží z úřední povinnosti.

[15] Stěžovatel zejména namítal, že krajský soud pochybil, když dovodil, že byl stěžovatel postupem žalovaného správního orgánu uspokojen, pokud proti přezkumnému rozhodnutí, kterým měl být uspokojen, podal odvolání, a rozhodnutí o zamítnutí odvolání napadl správní žalobou, přičemž v souběžném řízení namítal nicotnost těchto rozhodnutí.

[16] Pro posouzení důvodnosti uvedené námitky je zásadní skutečnost, že stěžovatel nereagoval na výzvu krajského soudu ze dne 11. 11. 2016, ač byl řádně poučen o následném procesním postupu soudu, pokud tak neučiní. Stěžovateli nic nebránilo v tom, aby ve stanovené lhůtě soudu sdělil, že postupem žalovaného uspokojen nebyl, přičemž za této situace by krajský soud pokračoval v řízení a přezkoumal by žalobou napadené rozhodnutí věcně. Pasivitu stěžovatele nelze klást k tíži krajskému soudu. Krajský soud nebyl povinen zjišťovat, zda se stěžovatel v jiných soudních řízeních domáhá zrušení přezkumného rozhodnutí, a pak z toho dovozovat, že nebyl postupem žalovaného uspokojen. Motivace stěžovatele k takovému procesnímu postupu přitom není rozhodná.

[17] K stěžovatelem namítané nicotnosti přezkumného rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvádí, že se ztotožňuje s názorem žalovaného, že k přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí nedošlo při postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím. V době, kdy žalovaný krajskému soudu sdělil, že hodlá stěžovatele uspokojit, bylo řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím již pravomocně skončeno. Zdejší soud souhlasí se stěžovatelem, že ustanovení § 62 s. ř. s. neobsahuje kompetenční normu a upravuje toliko procesní postup soudu. Nelze však přehlédnout úpravu obsaženou v § 153 správního řádu, která na citovanou úpravu obsaženou soudním řádu správním navazuje, a stanoví procesní postup žalovaného správního orgánu. Podle § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu *domáhá-li žalobce ve správním soudnictví zrušení rozhodnutí správního orgánu, lze jej uspokojit změnou nebo zrušením tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení*. Lze tedy dovodit, že předmětné ustanovení umožňuje v průběhu soudního řízení žalovanému správnímu orgánu uspokojit žalobce, přičemž mu k tomu stanoví procesní postup, který je obecně použitelný pro všechny správní orgány bez ohledu na to, podle jaké speciální právní úpravy bylo vedeno původní pravomocně skončené správní řízení. Uvedený postup v obdobném případě (odmítnutí žádosti o poskytnutí informace) ostatně Nejvyšší správní soud již v minulosti připustil (viz např. rozsudek ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 156/2013 - 28). K řízení podle § 153 odst. 1 správního řádu je pak příslušný žalovaný správní orgán, jímž byl v nyní posuzovaném případě Ústavní soud, resp. jeho předseda, který vydal žalobou napadené rozhodnutí o odvolání.

[18] K tomu Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že je sice pravdou, že žalovaný v nyní posuzovaném případě ve výroku přezkumného rozhodnutí neuvedl odkaz na § 153 správního řádu, uvedená vada však nemá za následek nicotnost tohoto rozhodnutí.

[19] Pokud jde o další námitku, kde stěžovatel tvrdil nicotnost rozhodnutí generálního sekretáře žalovaného, a z ní dovozoval nicotnost rozhodnutí o odvolání ze dne 8. 8. 2016 a následně o přezkumném rozhodnutí, tato je podle názoru zdejšího soudu také nedůvodná. Nelze zpochybnit, že původní rozhodnutí generálního sekretáře obsahovalo výrok, který byl neurčitý v tom smyslu, že z něj nebylo zřejmé, v jakém rozsahu byla žádost stěžovatele o poskytnutí informací odmítnuta a v jakém rozsahu jí bylo vyhověno. Konkrétní rozsah poskytnutí požadovaných informací byl zřejmý toliko z odůvodnění tohoto rozhodnutí. Uvedenou skutečnost ostatně uznal i předseda žalovaného, a proto vydal přezkumné rozhodnutí, jímž výrok prvostupňového rozhodnutí změnil a tuto vadu napravil. Předmětná vada výroku prvostupňového rozhodnutí tedy byla odstranitelná (v odvolacím řízení, resp. přezkumném řízení) a nedosahovala takové intenzity, aby bez dalšího automaticky způsobila nicotnost tohoto rozhodnutí. Ze stávající zákonné úpravy (§ 77 odst. 1 správního řádu) výslovně plyne, že za nicotné se považuje takové rozhodnutí, které (1.) bylo vydáno zcela mimo věcnou působnost rozhodujícího orgánu anebo (2.) trpí natolik zásadními vadami, které je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. O vadu takového charakteru a povahy v nyní posuzovaném případě nešlo.

[20] Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje s názorem krajského soudu, že podání stěžovatele ze dne 11. 1. 2017 nelze považovat za samostatný úkon právní služby, za který by měla náležet stěžovateli náhrada nákladů řízení. Krajský soud správně dovodil,

pokračování

že se jedná o pouhou reakci na vyjádření žalovaného k přiznání náhrady nákladů řízení. Nešlo tedy o podání, které by mohlo mít vliv na rozhodnutí soudu o věci samé.

[21] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. srpna 2022

Mgr. David Hipšr
předseda senátu